



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

A crise no presidencialismo de coalizão e a janela partidária de 2016

Thiago Pereira Vizioli

13/0135666

Brasília, 2016

A crise no presidencialismo de coalizão e a janela partidária de 2016

Monografia elaborada por Thiago Pereira Vizioli, matrícula 13/0135666, como requisito final para a obtenção do grau de bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Orientador: David Verge Fleischer

Thiago Pereira Vizioli

Brasília, 2016

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos professores Carlos Marcos Batista, Graziela Dias Teixeira e Paulo Nascimento, por lecionarem as aulas mais agradáveis do Instituto de Ciência Política. Ao professor Carlos Machado, por despertar em mim o interesse pelos partidos políticos, e aos professores Rafael Silva e Suely Araújo, pela brilhante matéria de Legislação e Processo Político que serviu de alicerce para esta pesquisa. E, finalmente, ao meu orientador David Fleischer, que me deu a honra e a oportunidade de trabalhar ao lado de um indivíduo de sua importância.

Agradeço aos meus novos amigos, Anna Clara, Caio Túlio, Henrique Moura, João Vítor Loureiro, Matheus Leone, Letícia Goedert, Pedro Albuquerque, Pedro Carvalho, Rodrigo Alves, Sarah Ferreira e Vítor Barros, companheiros de tantos momentos monótonos e de tantas outras boas situações as quais a Universidade nos proporcionou. São amizades que sinceramente espero carregar comigo para o futuro.

Agradeço aos meus velhos amigos, Alan Nogales, Artur Garcia, Caio Ribeiro, Eduardo Gasparotto, Guilherme Damaso, Gustavo Rocha, Jeferson Siqueira, João Gabriel Pinto, João Gabriel Rosa, Lucas Alves, Lucas Borges, Lucas de Oliveira, Marcos Gabrig, Naiara Marques, Pedro Paulo Gatto, Victor Augusto e Victor Vasconcelos. Peço desculpas se os conturbados três anos e seis meses durante os quais estive na faculdade afastaram alguns de nós e agradeço imensamente aos que estiveram comigo durante todo esse período.

Agradeço à Larissa Gontijo Jales, que me ensinou na prática o verdadeiro conceito da palavra companheirismo. Não soube aproveitar tudo o que você tinha a me oferecer em algumas circunstâncias e me culpo imensamente por isso, mas gostaria de deixar escrito que você foi essencial para me manter firme em todos os (muitos) momentos nos quais cogitei largar tudo e desistir. Obrigado por estar sempre lá por mim. Não posso deixar de agradecer também à sua família maravilhosa, em especial ao seu Carlos, dona Marfisa e Raíssa, que tão bem me receberam e fizeram com que eu me sentisse em casa, ainda que a distância geográfica fosse considerável.

Agradeço ao meu irmão Lucas, cujo estilo de vida nômade e o espírito livre são alvos de minha mais profunda admiração. Agradeço à minha tia Ludmila pela energia positiva que carrega para todos os lugares e por todas as visitas que nos faz. Agradeço à minha avó, Eloisa. Se eu fosse entrar em detalhes sobre o porquê de você

merecer minha gratidão, uma simples folha de agradecimentos desta monografia facilmente se tornaria numa coletânea de alguns vários livros.

Por fim, e sem sombra de dúvidas o mais importante, gostaria de agradecer à minha mãe, Lúcia Helena Canfield Pereira. Revisora máxima deste e de todos os meus outros trabalhos, fã incondicional de tudo o que faço (o sentimento é recíproco), apoiadora maior das minhas causas, amiga, companheira, conselheira, incentivadora, exemplo de vida e todas as outras milhares de boas qualidades passíveis de serem conservadas em um único ser humano. Muito obrigado por tudo, mãe.

RESUMO

O segundo mandato da presidente Dilma Rousseff foi pontuado por uma série de conflitos com o Poder Legislativo que resultaram na abertura do processo de *impeachment* pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Paralelamente a esse fato, em fevereiro de 2016, foi aberta uma “janela” que permitia a livre migração dos parlamentares entre os partidos políticos sem que isso acarretasse em prejuízo para seus mandatos. O objetivo central deste estudo é averiguar se a janela partidária de 2016 foi a grande causadora da abertura do processo de afastamento de Dilma, ou se foram outros fenômenos ocorridos no período os responsáveis pela situação.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão; Conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo; migração partidária; janela partidária; reforma política.

ABSTRACT

Dilma Rousseff's second term as President of Brazil was marked with a series of conflicts with the Legislative branch which led to the beginning of the *impeachment* proceedings at the Chamber of Deputies by the president of the Chamber at the time, Deputy Eduardo Cunha. Meanwhile, in February 2016, a “window” was opened allowing the elected deputies to move freely among the political parties without prejudice to their mandates. The main objective of this study is to analyze if the 2016 political party window was the mainspring of Dilma's removal from the presidential office, or if there are other phenomena that produced this situation.

Keywords: Coalition presidentialism; Conflicts between the Executive and the Legislative branches; Party Migration; Political party window; Political reform.

SUMÁRIO

Introdução	1
1 – O presidencialismo de coalizão e a crise no segundo governo Dilma	3
1.1 - O que é presidencialismo de coalizão?	3
1.2 – A conturbada relação entre Eduardo Cunha e Dilma Rousseff	5
1.3 – A crise no presidencialismo de coalizão brasileiro.....	7
2 – As migrações da janela partidária	10
2.1 – As migrações partidárias no Brasil.....	10
2.2 – Resolução – TSE nº 22.610/2007 e as criações de PMB e REDE	11
2.3 – A janela partidária de 2016	13
2.4 – Metodologia de pesquisa	14
2.5 – O saldo da janela partidária	21
3 – A votação do <i>impeachment</i> na Câmara dos Deputados	27
3.1 - O desembarque da base aliada.....	30
3.2 – A votação	33
3.3 –O <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff	35
4 - Conclusão	38
Bibliografia	42

TABELAS, QUADROS E FIGURAS

Tabelas	
Tabela 1 – As migrações da janela partidária de 2016	18
Tabela 2 – Como se posicionaram os partidos na votação do impeachment	34
Quadros	
Quadro 1 – Saldo geral da janela partidária	22
Quadro 2 – A base na janela partidária	23
Quadro 3 – A oposição na janela partidária	24
Quadro 4 – Os partidos independentes na janela partidária	24
Quadro 5 – Os “outros” partidos na janela partidária	25
Figuras	
Figura 1 - Distribuição das forças na Câmara dos Deputados com base nos posicionamentos do dia 19 de fevereiro de 2016	29
Figura 2 - Ordenamento das forças na Câmara dos Deputados às vésperas da votação do impeachment	33

INTRODUÇÃO

O conceito de separação entre os Poderes remonta aos tempos da Grécia Antiga, com Aristóteles em “A Política”. No entanto foi Charles-Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu, em sua obra “O Espírito das Leis”, quem preconizou que a distinção entre os elementos Executivo, Legislativo e Judiciário de um governo fosse institucionalizada. A tirania era a maior ameaça possível às liberdades da população e só poderia ser controlada caso os Poderes administrativos do Estado fossem desassociados (MONTESQUIEU, 1748). A união entre os poderes era, segundo o autor, a raiz do nepotismo.

Montesquieu propunha, portanto, que a máquina pública fosse repartida em um Poder Executivo (responsável pela aplicação das normas e pela administração), por um Poder Legislativo (que deveria aprovar, rejeitar e propor emendas às leis) e, finalmente, por um Poder Judiciário (incumbido de interpretar e aplicar a legislação vigente). A separação entre os três garantiria, portanto, que houvesse mútuo controle e equilíbrio entre os entes e que a influência de nenhum pudesse superar a de outro. A primeira constituição promulgada a conter os preceitos da divisão tripartite (em três partes) é a Carta norte-americana de 1787.

O Artigo 2º da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. É curioso notar a evocação da ideia de harmonia entre os Poderes, sobretudo em um período de tanta instabilidade no cenário político brasileiro, deflagrada, principalmente, por um conflito entre Legislativo e Executivo durante o ano de 2015 e intensificado em 2016, objeto central deste estudo.

No dia 26 de outubro de 2014, Dilma Vana Rousseff (PT) sagrou-se vitoriosa da disputa com o senador da República Aécio Neves (PSDB) no segundo turno das eleições presidenciais do Brasil. A acirrada competição travada entre ambos desde o primeiro turno foi traduzida com fidelidade pelas urnas: Dilma ganhou com 51,64% dos votos válidos, contra 48,36% do tucano Aécio. Foram pouco mais de 3,4 milhões de votos de diferença entre os candidatos, ínfima parcela dos 105.542.273 votos válidos computados no pleito, de acordo com dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O presente estudo tenciona analisar o segundo mandato de Dilma Rousseff na presidência da República, sob a perspectiva de crise do presidencialismo de coalizão em um contexto de ruptura entre Poderes (aqui, Executivo e Legislativo). Essa ruptura, caracterizada pelo flagrante litígio entre a presidente da República e o presidente da Câmara dos Deputados, resultou no *impeachment* da primeira.

Um evento, em específico, servirá de base para as conclusões as quais se pretende alcançar: a janela partidária de 2016. É com base nesse acontecimento que se elaborou a pergunta de pesquisa que serve de alicerce para este trabalho: A janela partidária enfraqueceu¹ a base da presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados?

¹ Enfraqueceu, aqui, quer dizer que a janela partidária resultou em um êxodo de grandes proporções na base de Dilma Rousseff, o que poderia servir de prévia sobre como seria a votação que determinou a abertura do processo de *impeachment* da presidente na Câmara dos Deputados, ocorrida em 17/4/16.

CAPÍTULO 1 – O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A CRISE NO SEGUNDO GOVERNO DILMA

1.1 - O que é presidencialismo de coalizão?

Em primeiro lugar, é fundamental compreender o que significa “presidencialismo de coalizão” e qual a consequência prática desse sistema de governo na interação entre Executivo e Legislativo.

A expressão é cunhada por Sérgio Abranches em seu artigo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, publicado no ano de 1988. No estudo, Abranches aponta que o Brasil não possui nenhuma grande alteração em relação às características partidárias e representativas de democracias estáveis do Ocidente que também possuem populações heterogêneas e cujos governos recorrem, assim como no Brasil, à formação de coalizões. (ABRANCHES, 1988)

As diferenças entre o Brasil e esses países estão, segundo Abranches, em atributos perenes da nossa organização democrática e que se mantêm, ainda que com algumas adaptações necessárias, até mesmo nos períodos autoritários da história nacional.

O primeiro desses elementos é o presidencialismo, raridade dentre os países liberais-democráticos no pós-II Guerra, sobretudo se considerada a combinação representação proporcional embasada em sistema de lista aberta, multipartidarismo e presidencialismo, exclusividade brasileira. (ABRANCHES, 1988)

O segundo elemento é o fato de a democracia no Brasil necessitar frequentemente que sejam formadas coalizões entre partidos para o funcionamento do Executivo. A formação de coalizões não é consequência do regime de governo e sistema partidário vigentes em um país, fato comprovado pelas mais distintas nações que se utilizam desse recurso, como os regimes parlamentaristas de Holanda, Finlândia, Áustria e Japão, mas de uma sociedade heterogênea e com muitas legendas partidárias disponíveis. A especificidade do caso brasileiro está no presidencialismo sólido (que não pode ser desmantelado pelo Parlamento, cujas pastas ministeriais são distribuídas entre os partidos que compõem sua base e que, por vezes, apresenta um Executivo hegemônico em relação aos outros Poderes)

construído em uma base de grandes coalizões. Ao modelo brasileiro, dá-se o nome de presidencialismo de coalizão. (ABRANCHES, 1988)

No presidencialismo de coalizão, o presidente da República incorpora os partidos políticos que o apoiam à estrutura ministerial do Executivo. Essa aliança é fundamental para que o chefe de governo obtenha êxito em passar suas proposições de interesse e barrar as que não sejam de seu agrado no Congresso Nacional. A formação de coalizões, no Brasil, não observa apenas a lógica partidária, mas também as dinâmicas de poder regionais, herança da nossa história coronelista. As grandes coalizões se tornam mais importantes a medida em que são necessários mais partidos para compor a maioria do governo no Legislativo, partindo do pressuposto que o presidente irá “considerar arriscado, inconveniente ou até mesmo inviável governar com minoria”. (ABRANCHES, 1988)

Abranches ressalta, ademais, que todos os governos por ele analisados (a saber, Dutra, Vargas, Café Filho, Nereu Ramos, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart, João Goulart em sua fase parlamentarista e Sarney) se respaldam em coalizões entre legendas partidárias que, somadas, totalizam mais que a metade da maioria simples no Parlamento, ainda que em menores (como Sarney) ou maiores (Jânio Quadros) fracionamentos.

Baixos fracionamentos partidários na composição ministerial, como no caso do governo de José Sarney, resultam em liberdade de atuação do presidente perante as outras siglas da sua coalizão, mas, ao mesmo tempo, em forte atrelamento aos interesses do seu próprio partido. Paralelamente, grandes fracionamentos, como no caso do governo de Jânio Quadros, dão ao governante menor espaço de manobra, vinculando-o fortemente aos interesses das diversas lideranças partidárias e regionais (principalmente governadores) de sua base. (ABRANCHES, 1988)

As prerrogativas constitucionais das quais o Poder Executivo dispõe, garantidas pela Carta de 1988, tais como a exclusividade para legislar sobre tributação, orçamento², cargos e salários de funcionários públicos, bem como a

² A exclusividade do Executivo para legislar sobre o orçamento público teve um pouco da sua importância reduzida com a aprovação do orçamento impositivo em 17 de março de 2015. O texto aprovado (originário da PEC 358/2013) obriga o Poder a executar as emendas parlamentares ao Orçamento até o máximo de 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior. O presidente da República não deixa, no entanto, de deter papel central nesse aspecto.

faculdade de editar medidas provisórias, as quais são emitidas pelo presidente e entram em vigor imediatamente (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009), facilitam a coordenação da coalizão e a aprovação da pauta do presidente da República no Congresso Nacional, pois servem de moeda de troca para dialogar com os partidos de sua base (LIMONGI, 2006).

Conforme o exposto, é possível inferir que o apoio da maioria é a pedra angular para o formato de política que enseja o presidencialismo de coalizão. Essa ideia é senso comum entre os autores que tratam sobre o tema. Sem o apoio da maioria, o presidente não consegue exercer sua função de chefe de governo, pois as prerrogativas que o cargo pressupõe não superam a essência democrática do regime tripartite. É viável concluir, também, que se o Poder Legislativo não estiver de acordo com a agenda do chefe do Executivo, esse último não irá conseguir exercer a função em sua plenitude. A estabilidade da coalizão reside no poder de atração que o presidente possui para si. Presidentes populares quase não necessitam de boa articulação política para que a coalizão se alie a seu projeto de governo; presidentes impopulares, por sua vez, repelem as forças políticas para a oposição, que logra maior poder de atração nesse caso (ABRANCHES, 2014).

Observa-se que a dissensão entre chefe de Executivo e chefe de uma das Casas legislativas foi fator catalizador para o processo do *impeachment* de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados. A conflituosa relação entre a ex-presidente e o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, será abordada com maior profundidade na seção que se segue.

1.2 - A conturbada relação entre Eduardo Cunha e Dilma Rousseff

O ano de 2015, o primeiro do segundo mandato de Dilma Rousseff, iniciaria-se com um duro golpe direcionado ao governo, desferido nas eleições da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. No dia 1º de fevereiro, Eduardo Cunha (PMDB/RJ) derrotou o candidato da base, Arlindo Chinaglia (PT/SP) e os deputados Júlio Delgado (PSB/MG) e Chico Alencar (PSOL/RJ) ainda no primeiro turno e assumiu a presidência da Casa. No discurso proferido em Plenário em defesa de sua candidatura³, Cunha

³ Os trechos do discurso de Eduardo Cunha em defesa de sua candidatura para a presidência da Câmara dos Deputados que foram utilizados neste trabalho estão disponíveis em: <http://oglobo.globo.com/brasil/eduardo-cunha-derrota-governo-e-eleito-presidente-da-camara-15214504>.

afirmou que eleger Chinaglia seria deixar o Congresso submetido ao Poder Executivo. Segundo a declaração do peemedebista, um postulante cuja candidatura estava alicerçada no apoio do governo federal inviabilizaria a discussão de pautas contrárias às orientações do Executivo na Câmara.

A fala de Cunha, pregando a não submissão do Legislativo ao Executivo em tom hostil, remete ao enfoque principal desta sessão: a crise do presidencialismo de coalizão evidenciada no segundo governo Dilma, traduzida na falta de governabilidade⁴ da presidente nesse período. O conflito entre Palácio do Planalto e Câmara dos Deputados pode ser também descrito como a contenda entre PT (na presidência da República) e PMDB (na presidência da Casa). O PMDB é o partido do então vice-presidente Michel Temer, à época chamado de “vice decorativo”, pois não possuía espaço nas decisões públicas e percebia seu papel de articular ser diminuído, com Dilma assumindo uma centralidade gradativamente maior no governo sem, contudo, conseguir agradar à opinião pública. É, também, o partido de Cunha, aliado de Temer e rival de Dilma, que detinha uma série de correligionários na Câmara que, juntos, somavam números muito superiores aos da base aliada, provocando derrotas em série ao governo na Casa.

O ano de 2015 foi pontuado por uma série de desgastes entre Dilma e Cunha, seja com as derrotas da base aliada nas votações em Plenário para o grupo político do presidente da Câmara⁵, ou pelas diversas vezes em que ambos foram à público para criticar fervorosamente a atuação do outro. Em um primeiro momento, esses embates impactaram muito mais a presidente da República do que o deputado (o *impeachment* de Dilma Rousseff ocorreu com maior celeridade e teve seu desfecho antes que Eduardo Cunha fosse cassado, acontecimento de 12 de setembro de 2016).

⁴ O conceito de crise de governabilidade, ou ingovernabilidade presidencial, será utilizada neste estudo como sinônimo da incapacidade do Poder Executivo de pautar e aprovar projetos de seu interesse no Congresso Nacional. A ingovernabilidade costuma ser reflexo de um mal relacionamento entre o presidente da República e os chefes do Legislativo. Uma alta governabilidade, por sua vez, é reflexo de um governo que detém maiorias nas Casas legiferantes.

⁵ Para citar duas das mais emblemáticas, a aprovação da “PEC da Bengala”, que aumentou a idade de aposentadoria compulsória dos ministros dos tribunais superiores de 70 para 75 anos, impossibilitando que Dilma pudesse nomear os substitutos dos ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Teori Zavascki, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber, todos do Supremo Tribunal Federal; e a aprovação em primeiro turno da PEC que previa a redução da maioridade penal, por meio de uma manobra regimental que permitiu com que uma emenda aglutinativa que possuía algumas poucas alterações em relação ao texto original voltasse à pauta logo após a matéria inicial ter sido rejeitada (em 19 de agosto de 2015 a PEC foi aprovada em segundo turno e enviada ao Senado Federal).

O estopim do conflito entre os dois ocorreu no dia 2 de dezembro de 2015. Nesse dia, o líder do PT na Câmara dos Deputados, Sibá Machado (PT/AC), anunciou que os parlamentares petistas que compunham o colegiado do Conselho de Ética da Casa, que deliberava sobre o processo da cassação de Cunha, votariam a favor da continuidade do processo. Em retaliação imediata, Cunha acatou, na mesma tarde, o pedido de *impeachment* de Dilma apresentado pelos juristas Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Júnior, fundamentado nas pedaladas fiscais⁶ que a presidente teria cometido em 2015. O episódio pode ser considerado como a prova cabal da ruptura entre Legislativo e Executivo no segundo mandato Dilma, nessa ocasião personalizados nas formas do presidente da Câmara dos Deputados e da presidente da República, respectivamente,

1.3 – A crise no presidencialismo de coalizão brasileiro

O próprio Sérgio Abranches, a quem se credita a criação do termo “presidencialismo de coalizão”, descreve, em análise publicada na sua página na Internet, o funcionamento desse sistema como cíclico. Convém notar, segundo Abranches, que não se trata apenas de um ciclo dividido em diversas fases, mas, sim, em três ciclos que operam de acordo com a dinâmica política-econômica. Um governo pode, ou não, ir de um ciclo a outro.

O primeiro dos ciclos descrito pelo autor é o centrípeto, caracterizado por uma presidência popular, que comanda uma economia favorável e cuja renda real é estável ou está crescendo. O segundo ciclo é o ambivalente, no qual a atração exercida pelo gabinete presidencial diminui devido a situações de crise de corrupção ou econômica (o governo Dilma entra em seu segundo mandato nessa fase). Nesse momento, começam a surgir outras forças políticas com considerável poder agregador. Por fim, quando a situação do segundo ciclo não é controlada ou superada, entra-se no momento centrífugo. No ciclo centrífugo, o presidente da República começa a ser contestado e a agenda legislativa do Executivo não consegue tramitar no Congresso. Inicia-se um esvaziamento da coalizão presidencial em detrimento de forças

⁶ Pedalada fiscal é o nome dado à prática do Tesouro Nacional de atrasar deliberadamente os repasses para bancos e autarquias responsáveis por programas e benefícios sociais com o objetivo de maquiar as contas públicas. Com a demora no repasse, as contas apresentadas mensalmente pelo governo demonstravam gastos menores do que os ocorridos na prática, aumentando artificialmente o *superávit* primário e ludibriando o mercado e os especialistas financeiros.

oposicionistas, que ganham força, pois contam com o apoio popular. (ABRANCHES, 2014)

Abranches aponta as razões que levaram o governo da petista ao ciclo ambivalente no início do segundo mandato: PT e PMDB encontravam-se em disputas estaduais cada vez mais acirradas; a popularidade da presidente caía vertiginosamente⁷; e surgiam alternativas viáveis para competir eleitoralmente com a Dilma. A descrição do ciclo centrífugo, por sua vez, é clara tradução do que vivenciou a presidente a partir da metade do segundo semestre do ano de 2015, chegando a seu ápice com a consumação do *impeachment* no Senado Federal, em agosto de 2016.

Os problemas centrais do presidencialismo de coalizão são que a formação de maiorias se dá por negociações individuais, não por bloco partidário, e que a ação conjunta do Executivo e do Legislativo em torno de uma agenda única ocorre de acordo com a administração de cada presidente e com o clima entre as instâncias, não de maneira natural como se pode imaginar e como prevê o Artigo 2º da Constituição, que versa sobre a harmonia entre os Poderes. (RENNÓ, 2006).

Respaldando-se nessa última análise de Lúcio Rennó, descreve-se com exatidão outra face do que ocorreu com a presidente Dilma Rousseff durante seu segundo mandato, complementando a abordagem dos ciclos de Abranches. Em primeiro lugar, Dilma não conseguiu o apoio de partidos em sua integralidade, mas apenas de alguns membros. Em segundo, o clima cada vez pior entre Executivo e Legislativo, somado à insatisfação popular em relação à crescente crise econômica-social, retirou o poder de negociação da presidente com os outros parlamentares,

⁷ Pesquisas elaboradas por dois dos mais renomados institutos de pesquisa brasileiros apontam para esse fato: os dados das consultas realizadas pelo Ibope em parceria com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) demonstram que a desaprovação do governo Dilma nunca foi menor que 60% entre março de 2015 e março de 2016, com o índice mais elevado de 74% sendo atingido em dezembro de 2015 – dados disponíveis em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/2016/07/1,42615/pesquisa-cni-ibope-avaliacao-do-governo.html> -; o instituto Datafolha alcançou resultados semelhantes em suas avaliações, constatando que desde março de 2015 até março de 2016, pelo menos 60% da população consideravam a gestão da petista ruim ou péssima. O nível mais alto de rejeição foi atingido em agosto de 2015 (71%) – dados disponíveis em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/03/1752306-dilma-ve-reprovacao-subir-e-alta-no-apoio-a-sua-saida.shtml> -.

isolando-a politicamente, fato traduzido na incapacidade da petista de governar, observada no ano de 2015 e no início de 2016.

O próximo capítulo apresentará os efeitos das migrações parlamentares decorrentes da janelada partidária de 2016 na base aliada da presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados. Como se poderá perceber, os resultados alcançados diferem sobremaneira do que era esperado ao levar em consideração a grave crise política vivenciada no período.

CAPÍTULO 2 – AS MIGRAÇÕES DA JANELA PARTIDÁRIA

2.1 - As migrações partidárias no Brasil

As migrações partidárias são fenômenos pouco comuns nas democracias modernas (MAINWARING, 2001). No Brasil, no entanto, apesar de serem relativamente recentes, oriundas da Nova República⁸, as trocas de partidos pelos parlamentares ocorreram com frequência e em grandes números desde então. (MELO, 2003)

De forma a melhor compreender as mudanças de legenda, é preciso observar previamente, que o foco da maioria dos deputados em sua legislatura é sobreviver politicamente em um cenário em que a “renovação parlamentar”⁹ é considerável, em torno de 50%. Consequentemente, a filiação a uma nova sigla ocorre sempre que um parlamentar julgar que essa alteração será positiva ou, pelo menos, não negativa para sua carreira. A migração partidária pode ser compreendida como uma das ferramentas de sobrevivência das quais dispõem os políticos. (MELO, 2003)

Com o intuito de mitigar as recorrentes mudanças de partido no Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral, fundamentado em um julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, editou, em 2007, uma Resolução que visava aumentar a fidelidade partidária. No entanto, brechas nessa mesma norma permitiram que as mudanças não parassem de ocorrer e ainda promoveram outro efeito nefasto para a coordenação da coalizão presidencial: o registro de ainda mais partidos no já robusto quadro do TSE. Esses fatos serão abordados com mais profundidade nas próximas seções deste capítulo.

Existe um ideário comum na Ciência Política que prega que os partidos brasileiros são pouco relevantes nas eleições, pelo baixo grau de institucionalização desses grupos em uma democracia relativamente recente¹⁰, ou em virtude do voto em lista aberta utilizado pelo sistema eleitoral nacional vigente. Saber quem receberá seu

⁸ Alcinha dada ao período que tem início com o final da ditadura militar (1985) e que perdura até os dias de hoje.

⁹ Expressão utilizado por Melo para descrever a eleição de novos integrantes para a Câmara dos Deputados. Em 2014, o percentual verificado foi de 43,7% (227 parlamentares, sendo 198 recém-chegados e 26 que já possuíram mandato eletivo antes da legislatura 2011-2014). Dados disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475450-INDICE-DE-RENOVACAO-DE-PARLAMENTARES-NA-CAMARA-CHEGA-A-43,7.html>

¹⁰ Exceções feitas ao PT e PSDB (BRAGA, RIBEIRO e AMARAL, 2016) e aos tradicionais DEM (antigo PFL), PMDB, PTB e PP, partidos que possuem estruturas mais sólidas.

voto induz o eleitor a observar diretamente o indivíduo, o que ocasiona uma série de micro e pequenos partidos (tanto em relevância quanto em bancada) no Congresso Nacional, carregados por um ou outro nome de peso que se tornam responsáveis por atrair a atenção da população.

Todavia, em um período de crise política exacerbada, certamente há um peso maior vinculado à sigla pela qual o candidato está filiado. Levando-se em conta essa reflexão, é possível supor que a coalizão presidencial seria gravemente impactada pelo período da janela partidária de 2016, fato que também será discutido adiante.

2.2 – Resolução TSE nº 22.610/2007 e as criações de PMB e REDE

Em 4 de outubro de 2007, o Supremo Tribunal Federal julgou três mandados de segurança impetrados por PPS, PSDB e DEM, antigo PFL, (MS 26602/DF, MS 26603/DF e MS 26604/DF, respectivamente), a partir dos quais o Tribunal decidiu que os mandatos eletivos proporcionais pertencem aos partidos ou às coligações pelas quais o parlamentar foi eleito, não aos indivíduos que ocupam o cargo, e que, portanto, não se é possível mudar de uma sigla para a outra sem acarretar a perda do mandato.

Com base nesse entendimento, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 22.610/2007. Estabelece-se, então, que as exceções para que não ocorra perda do mandato eletivo serão somente para os casos em que haja incorporação ou fusão do partido, criação de nova legenda, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário original ou, ainda, grave discriminação pessoal.

Ainda que alguns políticos tenham, de fato, sido cassados¹¹ por infidelidade partidária, as migrações não cessaram, apenas diminuíram de intensidade. A exceção acima descrita, de não incidência da punição em caso de saída para legendas recém-criadas, prevista pela Resolução do TSE, não só permitiu que essas mudanças

¹¹ As cassações por infidelidade partidária são raras, sobretudo pela demora de atuação da justiça eleitoral em deliberar sobre os casos: na maior parte das vezes, o parlamentar encerra seu mandato antes que seja alcançado um veredito. Houve casos isolados de perda de mandato por esse motivo na Câmara dos Deputados, como os de Walter Brito Neto (PRB/PB), primeiro caso do gênero, ainda em 2008, e de Robson Rodovalho (PP/DF), em 2010. Curiosamente, em ambos os episódios, os deputados foram cassados por terem saído do DEM sem se encaixar nas prerrogativas garantidas pela Resolução TSE nº 22.610/2007.

continuassem acontecendo legalmente, como também incentivou a criação de novas siglas no já extremamente fracionado quadro político brasileiro.

Desde então, PSD (2011), Partido Ecológico Nacional (2012), Solidariedade (2013), PROS (2013), Rede Sustentabilidade (2015) e Partido da Mulher Brasileira (2015), para citar apenas alguns dos casos mais expressivos, foram criados e receberam dezenas de parlamentares dos quadros de outros partidos mais antigos. A situação desses dois últimos na Câmara dos Deputados será discutida brevemente neste estudo, dada a proximidade com a janela partidária de 2016, tema central da pesquisa.

A REDE foi fundada por Marina Silva, ex-ministra do Meio Ambiente e postulante ao cargo de presidente da República nos pleitos de 2010 e 2014. Segundo informações disponibilizadas no *site* da Câmara dos Deputados, desde a data de seu registro no TSE, em 22 de setembro de 2015, ao dia 18 de fevereiro de 2016, um dia antes da janela partidária, a REDE havia recebido cinco parlamentares: Miro Teixeira (vindo do PROS), Alessandro Molon (do PT), Aliel Machado (do PCdoB), João Derly (também do PCdoB) e Eliziane Gama (do PPS). Quatro deputados de partidos da base e um da oposição transferiram-se, portanto, para uma legenda independente.

O Partido da Mulher Brasileira (PMB) constituiu um caso curioso de migração parlamentar. Fruto do projeto político de Suêd Haidar e cuja criação se deu, segundo a própria fundadora da legenda, graças à “necessidade de aumentar a participação das mulheres em todos os setores da sociedade, mas sem excluir a participação masculina”, o PMB vivenciou uma imigração expressiva de deputados desde sua criação até o período de vigência da janela partidária.

Ao contrário da REDE, que dispôs de alguns nomes de relevância política logo no início de sua trajetória, como Marina Silva no cenário nacional, Randolfe Rodrigues, senador pelo Amapá, e Alessandro Molon, candidato à prefeitura do Rio de Janeiro nas eleições de 2016 e político com bom trânsito na Câmara dos Deputados, o fenômeno do êxodo em massa de deputados do “baixo clero” para o PMB (que depois se converteria em êxodo em massa da legenda) pode ser descrito como uma “janela antes da janela”. À época, a proposta de criação da janela partidária ainda tramitava no Senado Federal, sem haver a certeza de que seria aprovada ou não. Dessa maneira, muitos parlamentares saíram para a recém-criada sigla do Partido da Mulher

Brasileira no intuito de romper com seu antigo partido sem que sofressem as sanções legais previstas pela Resolução do TSE.

Em relação ao PMB, os critérios de análise aqui utilizados foram os mesmos que os referentes à REDE. Verificaram-se, nas informações contidas na página oficial da Câmara dos Deputados, as migrações ocorridas entre o dia 29 de agosto de 2015, data de seu registro no TSE, e 18 de fevereiro de 2016, véspera da abertura da janela partidária. O PMB recebeu 24 deputados em um primeiro momento. Desses 24, 3 vieram do PT, 2 do PROS e 1 do PMDB, partidos da base. Apenas 1 deputado veio da oposição (oriundo do Solidariedade).

Antes mesmo do início do período de infidelidade parlamentar, 4 parlamentares saíram do PMB e foram para “outros” partidos: 2 para o PTN, 1 para o PSL e 1 para o PTdoB. Sendo assim, o PMB entrou na janela partidária com 20 deputados filiados a seus quadros, ao passo que a REDE detinha 5.

2.3 – A janela partidária de 2016

A janela partidária de 2016 era um dos pontos contidos na PEC 113/2015 (originária da Câmara dos Deputados, onde tramitou como PEC 182/2007), que tratava, de forma mais ampla, sobre reforma política. A proposta foi destrinchada e somente houve acordo para votar, em 2015, o artigo que abordava o período de liberdade de 30 dias para que os parlamentares pudessem mudar de legenda sem ocorrência de perda do mandato.

A janela foi promulgada no dia 18 de fevereiro de 2016, em sessão conjunta do Congresso Nacional, sob o nome de Emenda Constitucional nº. 91/2016. O texto aprovado estabeleceu que a desfiliação do detentor de mandato eletivo não seria considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e do acesso gratuito aos tempos de rádio e televisão. As mudanças de legenda, no entanto, resultariam em recálculo da distribuição de cadeiras nas comissões.

Por fim, o texto da Emenda determinou que o dispositivo entraria em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União, o que ocorreu no dia 19 de fevereiro de 2016. Essa data será, portanto, considerado como o marco inicial da janela partidária.

2.4 – Metodologia de pesquisa

A metodologia utilizada nesta análise da janela partidária de 2016 consistiu, inicial e fundamentalmente, na definição do posicionamento dos partidos que possuíam representação na Câmara dos Deputados no início do período de infidelidade parlamentar.

Todos os dados relacionados às mudanças ocorridas no período da janela partidária são da Coordenação de Registro de Comissões, de Movimentação Parlamentar e de apoio à TI (COMPI), órgão vinculado à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara. A COMPI também é a fonte das informações relativas aos tamanhos das bancadas da Casa no dia 19 de fevereiro, data de abertura da janela, para que pudessem ser analisados os posicionamentos das legendas que possuísssem representação naquele parlamentar naquele momento.

No início do período estudado, 27 partidos estavam representados na Casa. Esses partidos foram classificados como base, oposição, independentes e “outros”, nomenclatura criada para fins analíticos. A base, até então, abrangia 10 partidos; a oposição, 6; eram 5 os partidos independentes e 6 “outras” legendas. Em determinado momento, PMN e PTC perderam seus únicos deputados e, sob esse contexto, ao fim da janela, seriam “somente” 25 partidos com atuação parlamentar na Câmara.

Este trabalho não observa as “taxas de governismo” fundamentadas nos votos individuais que ocorreram nas votações nominais durante o governo da presidente Dilma Rousseff, como é o caso da excelente ferramenta Basômetro¹², do Estadão, por dois motivos principais: a dificuldade em definir quais limites percentuais separariam partidos da base, partidos independentes e partidos da oposição; e pela percepção de que nem todos os partidos que apresentavam altos índices de apoio ao governo poderiam ser classificados como aliados à presidente.

Conforme o exposto no parágrafo anterior, os fatos aqui considerados para definir o posicionamento partidário foram as declarações das legendas até o dia 19 de fevereiro, data de início do período de vigência da emenda nº 91/2016. Foram rotulados como base os partidos que assim se declaravam, bem como aqueles que tinham representação ministerial (exceções feitas ao PDT e ao PTB). Foram rotulados

¹² <http://estadaodados.com/basometro/>.

como oposição os partidos que compunham a Minoria na Câmara dos Deputados, ou os que se manifestavam como tal. Como independentes, foram rotulados os que assim o diziam ser. O rótulo “outros” foi criado para identificar aqueles partidos que não se manifestaram oficialmente em relação ao governo.

Sendo assim, os partidos identificados como pertencentes à base aliada no início da janela partidária eram: PT, PCdoB, PEN, PHS, PMDB, PP, PR, PRB, PROS e PSD. PCdoB, PMDB, PP, PR, PRB e PSD receberam pastas na reforma ministerial que Dilma promoveu em outubro de 2015 no intuito de enxugar os órgãos da administração pública e eram, até então, declaradamente alinhados ao Executivo.

O PROS foi, desde seu registro no TSE em 2013, aliado da presidente. Cid Gomes, à época integrante da sigla, foi ministro da Educação no início do segundo governo Dilma, antes de ser demitido após o emblemático episódio no qual confrontou diversos deputados, primeiro em um evento na Universidade Federal do Pará, ao dizer que a Câmara abrigava entre 300 a 400 “achacadores” (sinônimo de chantagistas). Depois, no Plenário da Casa, onde era aguardado para uma retratação, mas, ao invés disso, reiterou o que havia dito e, ainda, dirigiu uma série de agressões verbais ao presidente Eduardo Cunha.

O PEN, juntamente com o PCdoB, PT, PSD, PROS, PP e PMDB, apresentou uma carta de apoio à presidente Dilma¹³ no dia 15 de setembro de 2015, criticando as tentativas, até aquele momento, de abertura de um processo de *impeachment*. O tópico foi divulgado no *site* oficial do partido e, portanto, a legenda foi considerada como sendo da base aliada.

O PHS também publicou uma nota¹⁴ em sua página oficial, no dia 1º de agosto de 2015, em que anunciava que o então presidente da sigla, Eduardo Machado, tinha sido convidado para um jantar promovido pela presidente para os partidos aliados e para os ministros de Estado.

¹³ <http://www.pen51.org.br/ac/ler-noticia.php?id=1565>

¹⁴ <http://phs.org.br/noticias/presidente-eduardo-e-convidado-para-jantar-com-dilma>

A oposição, por sua vez, era composta por DEM, PPS, PSDB e Solidariedade (membros da Minoria na Câmara, definida como a maior legenda ou bloco parlamentar em oposição ao pensamento da Maioria¹⁵), bem como pelo PSC e pelo PSOL.

No dia 11 de agosto de 2015, o líder do PSC no Senado, senador Eduardo Amorim, anunciou que a Executiva Nacional do partido havia decidido por orientar-se como oposição, considerando o “caminho errado que o governo vem tomando, não só na economia, mas em diversas outras áreas”. O PSOL, por sua vez, registrou em seu *site*¹⁶ que era uma legenda de “oposição programática e de esquerda ao governo Dilma”.

Os partidos independentes eram 5: PDT, PSB, PTB, PV e REDE Sustentabilidade. A posição de independência do PSB pode ser atestada com uma resolução aprovada pela Executiva Nacional da sigla no dia 14 de outubro de 2015¹⁷, que criticava o governo Dilma e declarava que o partido iria lançar candidato próprio à presidência em 2018. No documento, o PSB reafirmava sua condição de “independência crítica e propositiva”.

Na página oficial de Eduardo Jorge¹⁸, candidato à presidência em 2014 pelo Partido Verde, foi publicada uma notícia intitulada “O PV é um partido ambientalista e independente”, no dia 8 de outubro de 2014, durante o segundo turno do pleito. Na matéria, a Direção Nacional do partido declarava cumprir sua obrigação política e democrática ao se posicionar na disputa entre Dilma e Aécio Neves (apoiando este segundo, mas declarando que não pedia nada em troca do apoio e que continuaria lutando pelas suas causas que não fossem abrangidas pelo programa do peessedebista, caso ele fosse eleito).

A REDE Sustentabilidade, em posicionamento oficial publicado em sua página na Internet¹⁹ logo após a aprovação da admissibilidade do *impeachment* de Dilma Rousseff pelo Senado Federal, em 12 de maio de 2016, afirmou que “manterá em

¹⁵ Se a Maioria for favorável ao Governo, como costuma ser a regra, a Minoria é composta pelos contrários a ele.

¹⁶ <http://www.psol50.org.br/blog/2016/03/17/a-saida-e-pela-esquerda-nota-da-bancada-do-psol/>

¹⁷ http://www.psb40.org.br/not_det.asp?det=6841

¹⁸ <http://www.eduardojorgepv.com.br/o-pv-e-um-partido-ambientalista-e-independente/>

¹⁹ <https://redesustentabilidade.org.br/2016/05/12/rede-reafirma-sua-independencia/>

relação ao seu governo [de Michel Temer] a mesma independência que manteve perante Dilma”.

Os líderes do PDT e do PTB na Câmara dos Deputados, André Figueiredo (PDT/CE) e Jovair Arantes (PTB/GO), respectivamente, anunciaram, no dia 5 de agosto de 2015, que começariam a adotar posições independentes em relação ao governo. À época, o PDT detinha o Ministério do Trabalho, com Manoel Dias (que eventualmente entregaria a pasta ao petista Miguel Rossetto), e o PTB, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, comandado por Armando Monteiro Neto (PTB/PE). Meses depois, na reforma ministerial realizada pela presidente Dilma, em outubro de 2015, André Figueiredo receberia, pelo PDT, o Ministério das Comunicações, ao passo que Armando Monteiro manteria sua pasta no Ministério do Desenvolvimento. Ao assumir, Figueiredo reafirmou a posição de independência do PDT, mesmo sendo agraciado na distribuição de ministérios. O PTB, por sua vez, nunca mais declarou seu posicionamento e, portanto, também foi mantido como independente neste estudo.

Os “outros” partidos foram aqueles para os quais não foi detectado posicionamento oficial em relação ao governo Dilma. Eram eles: PMB, PMN, PSL, PTC, PTdoB e PTN. Aqui, é válido destacar que o PTdoB, apesar de ser a sigla do talvez mais ferrenho aliado de Dilma na Câmara, deputado Silvio Costa (PTdoB/PE), não expôs uma orientação partidária clara e, portanto, foi incluído neste grupo.

Feitas as considerações metodológicas iniciais, convém agora explicar o recorte temporal utilizado para este estudo. A Emenda Constitucional nº 91/2016, como exposto anteriormente, foi publicada no dia 19 de fevereiro de 2016 e vigorou até o dia 19 de março de 2016. No entanto, não foi estipulado nenhum tipo de prazo para que o deputado pudesse filiar-se a uma nova legenda. O dispositivo apenas estabeleceu legalmente que poderiam haver desligamentos do partido anterior sem prejuízo ao mandato dos parlamentares.

Diante dessa situação, para efeitos internos na Câmara dos Deputados, foi aprovada a Resolução nº 14/2016, que determinou a data limite de 27 de abril de 2016 para que os deputados pudessem comunicar suas mudanças de filiação partidária à Casa para que pudesse haver o recálculo da proporcionalidade partidária. Portanto, ao invés de estudar as migrações relatadas à Coordenação de Registro de

Comissões, de Movimentação Parlamentar e de Apoio à TI (COMPI) somente durante o período de vigência da Emenda nº 91, observaram-se as movimentações ocorridas até o dia 27 de abril, em consonância com a Resolução supramencionada. Convém ressaltar que, nesse espaço temporal, a última movimentação comunicada à Secretaria-Geral da Mesa ocorreu no dia 5 de abril, pelo deputado Antonio Balhmann (PDT/CE).

A tabela 1 contém os dados que serviram de base para esta análise. Em vermelho, são indicadas as células de partidos da base. Em azul, as da oposição. Em amarelo, as independentes. Em verde, as dos “outros” partidos.

Tabela 1 – As migrações da janela partidária de 2016

JANELA PARTIDÁRIA (Emenda Constitucional 91/16)				
	Data	Deputado	Antigo Partido	Novo Partido
1	23/02/2016	RICARDO TEOBALDO	PMB	PTN
2	23/02/2016	VICENTINHO JÚNIOR	PSB	PR
3	24/02/2016	ANTÔNIO JÁCOME	PMN	PTN
4	24/02/2016	ANDRÉ ABDON	PRB	PP
5	01/03/2016	MAJOR OLIMPIO	PMB	S.PART.
6	01/03/2016	JOZI ARAÚJO	PTB	PTN
7	01/03/2016	VICTOR MENDES	PMB	PSD
8	01/03/2016	ALFREDO KAEFER	PSDB	PSL
9	02/03/2016	DOMINGOS NETO	PMB	PSD
10	02/03/2016	EROS BIONDINI	PTB	PROS
11	08/03/2016	ANTONIO CARLOS MENDES THAME	PSDB	PV
12	09/03/2016	ADEMIR CAMILO	PROS	PTN
13	09/03/2016	HIRAN GONÇALVES	PMB	S.PART.
14	09/03/2016	JAIR BOLSONARO	PP	PSC
15	09/03/2016	JUSCELINO FILHO	PMB	DEM
16	09/03/2016	CARLOS HENRIQUE GAGUIM	PMB	PTN
17	09/03/2016	EZEQUIEL TEIXEIRA	PMB	PTN
18	09/03/2016	LAUDIVIO CARVALHO	PMDB	SD
19	09/03/2016	ASSIS DO COUTO	PMB	PDT
20	10/03/2016	ADALBERTO CAVALCANTI	PMB	PTdoB
21	10/03/2016	DR. JORGE SILVA	PROS	PHS
22	10/03/2016	TONINHO WANDSCHEER	PMB	PROS
23	10/03/2016	ALEXANDRE VALLE	PMB	PR
24	10/03/2016	MARCELO ÁLVARO ANTÔNIO	PMB	PR
25	10/03/2016	JOSÉ CARLOS ARAÚJO	PSD	PR
26	10/03/2016	DÂMINA PEREIRA	PMB	PSL
27	10/03/2016	ODORICO MONTEIRO	PT	PROS

28	10/03/2016	MARCELO MATOS	PDT	PHS
29	10/03/2016	ABEL MESQUITA JR.	PMB	DEM
30	11/03/2016	VALTENIR PEREIRA	PMB	PMDB
31	11/03/2016	FRANCISCO CHAPADINHA	PSD	PTN
32	14/03/2016	ULDURICO JUNIOR	PTC	PV
33	15/03/2016	GIVALDO CARIMBÃO	PROS	PHS
34	15/03/2016	LUIZA ERUNDINA (Mesa)	PSB	PSOL
35	15/03/2016	DELEGADO WALDIR	PSDB	PR
36	15/03/2016	CHRISTIANE DE SOUZA YARED	PTN	PR
37	15/03/2016	BRUNNY	PMB	PR
38	15/03/2016	EDIO LOPES	PMDB	PR
39	15/03/2016	DELEGADO EDSON MOREIRA	PTN	PR
40	15/03/2016	EXPEDITO NETTO	SD	PSD
41	15/03/2016	LINDOMAR GARÇON	PMDB	PRB
42	16/03/2016	TAMPINHA	PDT	PSD
43	16/03/2016	ARIOSTO HOLANDA	PROS	PDT
44	16/03/2016	BETO SALAME	PROS	S.PART.
45	16/03/2016	DR. SINVAL MALHEIROS	PMB	PTN
46	16/03/2016	LEÔNIDAS CRISTINO	PROS	PDT
47	16/03/2016	MACEDO	PSL	PP
48	16/03/2016	PASTOR EURICO	PSB	PHS
49	16/03/2016	ANTONIO BRITO	PTB	PSD
50	16/03/2016	MAJOR OLIMPIO	S.PART.	SD
51	16/03/2016	SILAS CÂMARA	PSD	PRB
52	16/03/2016	ADALBERTO CAVALCANTI	PTdoB	PTB
53	17/03/2016	VICENTE ARRUDA	PROS	PDT
54	17/03/2016	WILLIAM WOO	PV	PP
55	17/03/2016	ALTINEU CÔRTEZ	PR	S.PART.
56	17/03/2016	ANDRÉ FUFUCA	PEN	PP
57	17/03/2016	LINCOLN PORTELA	PR	PRB
58	17/03/2016	FAUSTO PINATO	PRB	PP
59	17/03/2016	MARCOS ROGÉRIO	PDT	DEM
60	17/03/2016	BETO SALAME	S.PART.	PP
61	17/03/2016	ALEXANDRE BALDY	PSDB	PTN
62	17/03/2016	ARTHUR OLIVEIRA MAIA	SD	PPS
63	17/03/2016	STEFANO AGUIAR	PSB	PSD
64	18/03/2016	MAIA FILHO	SD	PP
65	18/03/2016	RICARDO IZAR (Mesa)	PSD	PP
66	18/03/2016	ALTINEU CÔRTEZ	S.PART.	PMDB
67	18/03/2016	FRANCISCO FLORIANO	PR	DEM
68	18/03/2016	HIRAN GONÇALVES	S.PART.	PP
69	18/03/2016	KAIO MANIÇOBA	PHS	PMDB
70	18/03/2016	MISSIONÁRIO JOSÉ OLIMPIO	PP	DEM
71	18/03/2016	ADELSON BARRETO	PTB	PR

72	18/03/2016	RÔNEY NEMER	PMDB	PP
73	18/03/2016	MARCOS SOARES	PR	DEM
74	21/03/2016	CABO DACIOLO	S.PART.	PTdoB
75	21/03/2016	MOSES RODRIGUES	PPS	PMDB
76	21/03/2016	FÁBIO RAMALHO (CESP)	PMB	PMDB
77	21/03/2016	GEORGE HILTON	PRB	PROS
78	21/03/2016	HUGO LEAL	PROS	PSB
79	21/03/2016	RAQUEL MUNIZ	PSC	PSD
80	21/03/2016	EDMAR ARRUDA	PSC	PSD
81	21/03/2016	SERGIO ZVEITER	PSD	PMDB
82	21/03/2016	ALEXANDRE SERFIOTIS	PSD	PMDB
83	21/03/2016	CÍCERO ALMEIDA	PSD	PMDB
84	21/03/2016	HISSA ABRAHÃO	PPS	PDT
85	21/03/2016	FELIPE BORNIER (Mesa)	PSD	PROS
86	22/03/2016	AROLDE DE OLIVEIRA	PSD	PSC
87	22/03/2016	ADAIL CARNEIRO	PHS	S.PART.
88	22/03/2016	PROFESSORA MARCIVANIA	PT	PCdoB
89	22/03/2016	FRANKLIN LIMA (CESP)	PTdoB	PP
90	22/03/2016	SÓSTENES CAVALCANTE	PSD	DEM
91	22/03/2016	JOÃO CAMPOS	PSDB	PRB
92	22/03/2016	ERIVELTON SANTANA	PSC	PEN
93	23/03/2016	NELSON PADOVANI	PSC	PSDB
94	28/03/2016	GERALDO REZENDE	PMDB	PSDB
95	29/03/2016	PAULO MARTINS	PSC	PSDB
96	29/03/2016	ADAIL CARNEIRO	S.PART.	PP
97	29/03/2016	MARCOS REATEGUI	PSC	PSD
98	30/03/2016	CARLOS EDUARDO CADOCA	PCdoB	S.PART.
99	30/03/2016	SANDRO ALEX	PPS	PSD
100	01/04/2016	WALNEY ROCHA	PTB	PEN
101	04/04/2016	ELIZIANE GAMA	REDE	PPS
102	05/04/2016	ANTONIO BALHMANN	PROS	PDT

Fonte: Câmara dos Deputados, Coordenação de Registro de Comissões e Movimentação Parlamentar.

Por fim, antes de apresentar o saldo da janela partidária em si, cabe fazer uma última consideração metodológica. Como é possível perceber na primeira coluna da tabela acima, foram registradas 102 migrações dentro desse recorte temporal. No entanto, apenas 96 deputados, dentre titulares e suplentes, mudaram de legenda durante a vigência da janela.

Seis dos parlamentares relacionados na tabela acima foram computados duas vezes, pois, antes de chegarem à legenda final, permaneceram temporariamente sem partido (como foram os casos de Adail Carneiro, Altineu Côrtes, Beto Salame, Hiran Gonçalves e Major Olímpio), ou passaram por um partido “de transição” (caso único

de Adalberto Cavalcanti, que se filiou ao PTdoB antes de se transferir para a legenda final).

Nesses casos, serão levadas em consideração apenas a primeira e a última sigla nas quais os parlamentares foram filiados, pois a legenda “de transição” de Cavalcanti e as cinco situações em que deputados ficaram temporariamente sem partido antes de integrarem os quadros da nova agremiação são irrelevantes para a análise do saldo da janela.

2.5 – O saldo da janela partidária

Realizadas as considerações metodológicas necessárias para justificar as conclusões alcançadas no estudo sobre a janela partidária de 2016, é possível apresentar as conclusões sobre como os partidos se reorganizaram após o período de vigência da Emenda Constitucional 91/16. Mais ainda, é possível concluir se a janela foi favorável ou desfavorável para as legendas da base, da oposição, para as independentes e para as “outras”, respondendo, por fim, a pergunta de pesquisa que norteia este trabalho: A janela partidária enfraqueceu a base da presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados?

Considerando a crise de governabilidade com a qual a presidente conviveu em seu segundo mandato, somada à sua crescente impopularidade, esperava-se que a oposição saísse favorecida da janela. Partidos que realizavam campanhas cada vez mais incisivas contra a governante, como era o caso do DEM e do PSDB, deveriam, hipoteticamente, sair fortalecidos de um período de livre trânsito parlamentar entre os partidos políticos. Havia dúvidas se o PMDB, partido de Eduardo Cunha e do vice-presidente Michel Temer (à época, já em litígio anunciado com a presidente), ganharia ou perderia deputados, em virtude da grande quantidade de caciques locais que a legenda já possuía em seus quadros, fato que poderia ser encarado como prejudicial quando as eleições municipais, que ocorreriam em alguns meses, fossem colocadas na balança pelos parlamentares na hora de realizar as trocas. Quanto às outras legendas da base, imaginava-se que essas vissem seus quadros serem reduzidos durante esse período.

As análises do período de infidelidade parlamentar serão feitas com base no conceito de saldo (número de parlamentares que chegaram – número de parlamentares que saíram). Um saldo positivo quer dizer que um determinado grupo

ganhou deputados. Por outro lado, um saldo negativo significa a perda de parlamentares. Saldo 0, por sua vez, indica que aquele conjunto partidário não ganhou nem perdeu ninguém durante o recorte temporal estudado. Trocas internas dentro de uma mesma categoria não foram contabilizadas para o cálculo do saldo. O quadro 1 da página seguinte permite uma primeira visualização simplificada dos efeitos da janela partidária nos quadros dos partidos.

Quadro 1 – Saldo geral da janela partidária

Orientação	Movimentação				Saldo
	Chegaram	Saíram	Trocaram internamente		
Base	33	16	23		17
Oposição	14	14	3		0
Independentes	10	14	-		-4
Outros	6	19	6		-13

Fonte: do autor.

Como é possível constatar, a base foi o grupo que mais se beneficiou do período de um mês durante o qual a janela partidária permaneceu aberta: 33 deputados chegaram e apenas 16 saíram, contabilizando um saldo de movimentação parlamentar de 17. A oposição ganhou 14 e perdeu 14, saldo 0. As legendas independentes perderam 14 deputados e ganharam 10, resultando em um saldo de -4. Por fim, os “outros” partidos perderam 19 e ganharam apenas 6, o que gerou o pior saldo dentre os grupos analisados, -13.

Realizando uma soma simples das linhas que representam parlamentares que chegaram, ou que saíram, com os que trocaram internamente, é possível notar que em nenhum dos casos a conta resulta em 96, número total de deputados que trocaram de partido na janela. Isso ocorre, pois, o deputado Cabo Daciolo não estava filiado à nenhuma legenda no início da janela²⁰ e porque o deputado Carlos Eduardo Cadoca, que estava no PCdoB, ficou sem partido durante a vigência da emenda 91/16²¹.

O período de infidelidade parlamentar foi benéfico somente para a base de Dilma Rousseff, como é possível analisar no quadro acima. Foi irrelevante, sob o

²⁰ O deputado Cabo Daciolo foi expulso do PSOL no dia 16/5/2015.

²¹ Cadoca somente se filiaria ao PDT em 9/5/2016.

ponto de vista da oposição, e negativo para os partidos independentes e para os “outros”.

Em uma segunda análise, observando-se com mais profundidade o comportamento particular de cada uma das legendas, é possível chegar a algumas constatações interessantes. Na base, o partido que obteve o saldo mais positivo foi o PP. Nenhum outro, dentre todas as outras siglas, dentre todas as categorias, recebeu mais deputados que essa sigla. O PMDB, de Eduardo Cunha e Michel Temer, não obteve ganhos muito expressivos, totalizando um saldo baixo de apenas 3 deputados.

Nessa classe, o fenômeno mais curioso é o ocorrido com o Partido dos Trabalhadores. O PT foi a única legenda da base que não recebeu nenhum deputado. Somente o PROS encerrou o período de vigência da 91/16 com saldo menor (-4) dentre as siglas que apoiavam Dilma Rousseff. A janela partidária pode ter sido uma das primeiras manifestações numéricas do declínio que o PT vivenciaria na política nacional em 2016, que chegaria a seu período mais crítico nas eleições municipais de outubro do mesmo ano, nas quais o partido conseguiu eleger apenas um prefeito nas capitais (Marcus Alexandre, em Rio Branco, no Acre) e despencou no *ranking* das legendas que detém o maior número de municípios no país, do terceiro para o décimo lugar. O quadro 2 representa o desempenho da coalizão presidencial durante o período de migração parlamentar.

Quadro 2 – A base na janela partidária

Partido \ Movimentação	Chegaram	Saíram	Saldo
PCdoB	1	1	0
PEN	2	1	1
PHS	4	2	2
PMDB	8	5	3
PP	12	2	10
PR	10	4	6
PRB	4	3	1
PROS	5	9	-4
PSD	10	10	0
PT	-	2	-2

Fonte: O autor (2016).

Na oposição, o maior destaque vai para o DEM: foi o partido que mais recebeu deputados em seu grupo (7) e não perdeu ninguém. O PSDB, de Aécio Neves, um

dos grandes defensores do *impeachment* no Senado Federal e adversário de Dilma no segundo turno em 2014, sai com saldo negativo após perder 5 parlamentares durante a janela e receber apenas 3. O PSOL, que eventualmente declararia apoio à petista na votação da abertura do processo contra a presidente na Câmara dos Deputados, não perdeu ninguém e recebeu um deputado. O quadro 3 demonstra o comportamento da oposição durante a janela.

Quadro 3 – A oposição na janela partidária

Partido \ Movimentação	Chegaram	Saíram	Saldo
DEM	7	-	7
PPS	2	3	-1
PSC	2	6	-4
PSDB	3	5	-2
PSOL	1	-	1
SD	2	3	-1

Fonte: O autor (2016)

Nos partidos independentes, as legendas que figuraram nos extremos eram as únicas detentoras de ministérios fora da base aliada. O PDT foi quem mais ganhou (6) e terminou o período de infidelidade parlamentar com saldo positivo de 3. O PTB, por sua vez, é quem mais perdeu deputados neste grupo (5), recebendo apenas um e terminando com o pior saldo da categoria, -4. O quadro 4 apresenta o panorama dessas siglas durante a vigência da janela partidária.

Quadro 4 – Os partidos independentes na janela partidária

Partido \ Movimentação	Chegaram	Saíram	Saldo
PDT	6	3	3
PSB	1	4	-3
PTB	1	5	-4
PV	2	1	1
REDE	-	1	-1

Fonte: O autor (2016)

Por fim, nos “outros” partidos, o grande “perdedor” da janela: o PMB, perdeu 19 deputados no período analisado, ficando com apenas um único parlamentar na Casa²². O PTN, por sua vez, foi o maior destaque do grupo, ganhando 9 deputados e

²² Parlamentar este que, curiosamente, é homem: Weliton Prado (PMB/MG)

perdendo apenas 2, saindo com saldo 7, maior desta categoria, maior do que todos os saldos dos partidos independentes e tão grande quanto o maior saldo da oposição, do DEM. As outras legendas deste segmento não apresentaram grandes variações em seus contingentes. No quadro 5 estão dispostas as movimentações referentes aos “outros” partidos durante o período de infidelidade dos deputados federais.

Quadro 5 – Os “outros” partidos na janela partidária

Partido \ Movimentação	Chegaram	Saíram	Saldo
PMB	-	19	-19
PMN	-	1	-1
PSL	2	1	1
PTC	-	1	-1
PTdoB	1	1	0
PTN	9	2	7

Fonte: O autor (2016)

Aqui, convém lembrar que, antes do período estabelecido pela Emenda Constitucional nº 91/2016, a “mini janela” resultante das criações do PMB e da REDE foi um episódio de impacto negativo para a base, que perdeu 10 deputados à época (4 parlamentares saíram do PT, 3 do PROS, 2 do PCdoB e 1 do PMDB). A oposição, neste caso em específico, por outro lado, perdeu apenas 2 deputados (1 do Solidariedade e 1 do PPS).

As saídas do Partido dos Trabalhadores (4 na criação da REDE e do PMB e 2 na janela) e, ainda mais relevante, o fato de ninguém ter vindo para a legenda durante o período de vigência da janela, sendo o único dentre os 5 maiores partidos da Casa²³ que vivenciou uma ocorrência desta categoria, podem ser explicados a partir do conceito de “sobrevivência eleitoral” (MELO, 2003). Como exposto anteriormente, o mecanismo de migração partidária, sempre que utilizado racionalmente, leva em consideração se a mudança será benéfica ou, pelo menos, não prejudicial à carreira política do parlamentar. Filiar-se ao PT naquele período iria na direção contrária dos argumentos apresentados por Melo e endossados por este trabalho.

²³ Os cinco maiores partidos em termos de bancada titular logo após a promulgação da anteriormente mencionada Resolução nº 14/2016, em ordem do maior para o menor: PMDB (67), PT (62), PSDB (51), PP (46) e PR (40).

Por mais que tenha sido particularmente prejudicial ao partido da presidente Dilma Rousseff, a conclusão a que se pode chegar a partir dos dados apresentados neste capítulo é que a janela partidária, ao contrário do que era esperado, foi benéfica, somente para a base da presidente como um todo, pois apenas aos quadros dos integrantes da coalizão foram adicionados novos membros, do ponto de vista dos saldos aqui apresentados. Também sob a ótica dos saldos, a janela foi irrelevante para a oposição e negativa para os partidos independentes e para os “outros”. Respondendo à pergunta de pesquisa proposta neste trabalho: não, a janela partidária não enfraqueceu as legendas da base aliada. Pelo contrário, a base declarada saiu fortalecida, com seus números ampliados. **O que ocasionou, então, o resultado da votação que decidiu pela abertura do processo de impeachment de Dilma no dia 17 de abril de 2016?**

CAPÍTULO 3 – A VOTAÇÃO DO *IMPEACHMENT* NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

No dia 17 de abril de 2016, um domingo, em uma sessão deliberativa extraordinária extremamente tumultuada e com quase dez horas de duração, foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados a recomendação de que Dilma Vana Rousseff, acusada de crime de responsabilidade pelos juristas Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Júnior, fosse afastada provisoriamente do cargo de presidente do Brasil para que o processo de *impeachment* pudesse ter continuidade no Senado Federal.

O artigo 51 da Constituição Federal estabelece que é competência privativa da Câmara dos Deputados a autorização de instauração de processo de *impeachment* contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de Estado. Para que seja aprovada, a acusação precisa ser endossada por dois terços dos deputados federais (342). Isso quer dizer que Dilma precisava que um terço da Casa (172) não votasse pelo afastamento (dentre “nãos”, abstenções e ausências), para evitar a abertura do inquérito. O resultado da sessão plenária daquele dia apontou 367 favoráveis ao afastamento, em detrimento dos 137 votos contrários que a então presidente obteve. 7 deputados federais se abstiveram de votar e 2 não compareceram à sessão.

Se a janela partidária tinha sido favorável à base declarada, como foi apresentado no último capítulo, o que ocorreu para que a votação do dia 17 tenha tido um resultado contrário a presidente tão expressivo?

Por esta sessão tratar de um assunto tão delicado como uma votação da importância de um *impeachment* presidencial, será necessário relembrar muitas vezes dos estudos de Eduardo Graeff (GRAEFF, 2000).

[...] o Presidente pode negociar com o Congresso, como tem sido o caso desde a restauração da democracia em 1985. Em princípio, ele não terá dificuldades insuperáveis para conseguir o apoio de um ou dois grandes partidos, além do seu próprio, em troca de participação no ministério e compromissos em relação às políticas do governo. No atual quadro partidário, esse tipo de coligação daria ao governo maioria tanto na Câmara como no Senado – mas uma maioria apenas nominal. Devido ao fraco controle dos partidos sobre as respectivas bancadas, na hora do voto, especialmente em matérias controvertidas, pode-se contar com um número significativo de defecções, motivadas, no mais das vezes, por insatisfações que não tem a ver com a matéria em discussão. Atrair mais partidos para a coalizão governista dará ao governo a folga necessária para compensar essas defecções, mas a custa de agravar outra dificuldade: a de harmonizar em Brasília facções que são adversárias nos estados. Existe sempre a opção de

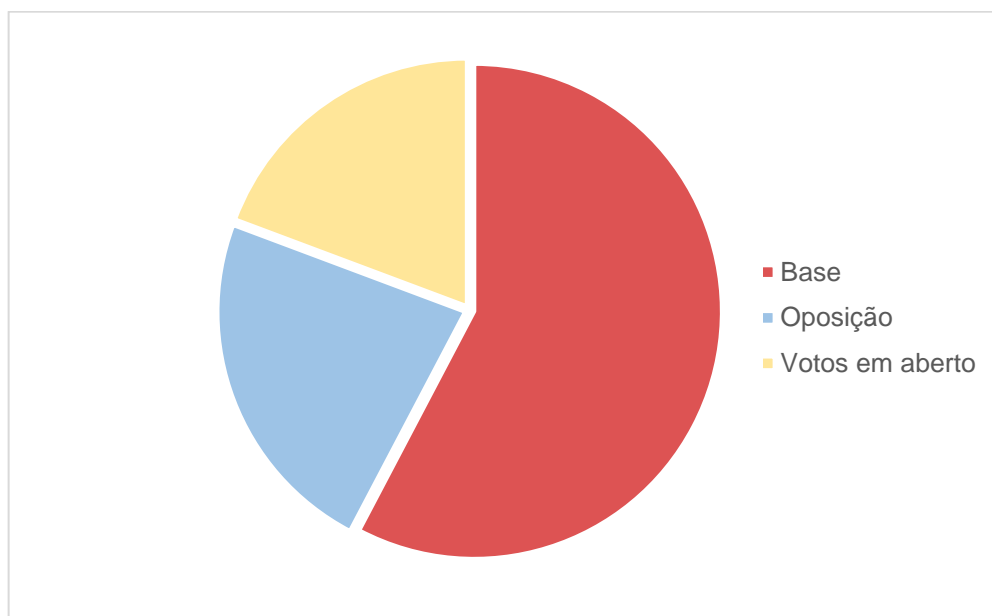
garantir o voto dos congressistas em troca do atendimento de suas demandas individuais, que normalmente dizem respeito à nomeação de cargos de confiança e à aplicação de recursos federais nas suas bases. O risco é que esse tipo de barganha acabe se tornando o eixo das relações Executivo-Legislativo, minando ao mesmo tempo o já escasso controle dos partidos sobre seus representantes no Congresso e a consistência fiscal, administrativa e político-moral das ações do governo.

Conforme o exposto, seria desonesto dizer que, caso Dilma tivesse “apenas” 172 deputados em sua base aliada (número necessário de parlamentares que não votassem a favor do *impeachment* para que os favoráveis não conseguissem atingir os 342 votos necessários para a continuidade do processo), ela conseguiria barrar a abertura do inquérito. Da mesma forma, se a oposição não tivesse uma margem segura para além dos 342 votos que o grupo necessitava para atender a seus interesses, não seria possível considerar que sua posição era vantajosa.

De maneira a facilitar a visualização de como as migrações partidárias decorrentes da Emenda Constitucional nº. 91/2016 poderiam ter influenciado no afastamento de Dilma Rousseff, a figura 1 da página a seguir representa a proporção das bancadas dos partidos da base aliada, da oposição, os independentes e os “outros” na Câmara dos Deputados no dia da votação, em 17 de abril de 2016, caso os posicionamentos nessa data fossem os mesmos que eram declarados à época da abertura da janela partidária. Apesar de, no cálculo dos saldos apresentados, não terem sido discriminados quais deputados eram titulares e quais deputados eram suplentes, para as análises deste capítulo somente serão levadas em consideração os titulares²⁴ na Casa no dia da votação.

²⁴ No capítulo anterior, apresentou-se um saldo de como a janela partidária tinha influenciado nos quadros dos partidos. Aqui, são contabilizados os titulares em 17/4/2016, pois somente eles puderam votar na sessão deliberativa extraordinária daquele dia.

Figura 1 – Distribuição das forças na Câmara dos Deputados com base nos posicionamentos do dia 19 de fevereiro de 2016



Fonte: O autor (2016)

Se, no dia da votação do *impeachment* de Dilma, os grupos delineados no capítulo anterior tivessem se mantido, Dilma teria 296 deputados distribuídos entre as 10 siglas da base aliada na Câmara contra 118 deputados da oposição. Além disso, votos de 99 deputados poderiam ser considerados como “em aberto”: os 81 membros de partidos independentes e os 18 integrantes de “outras” legendas. Mantido esse cenário hipotético, mesmo levando-se em consideração a margem de segurança da qual Graeff afirmava ser necessária, a presidente conseguiria manter, com folga, seu cargo, já que seu presumido grupo de apoio possuía mais de 100 deputados para além do necessário para barrar o processo. Além disso, o governo ainda poderia negociar com todos aqueles integrantes de legendas que não se posicionavam de forma contrária a ele. Se o contexto ora apresentado se mantivesse, muito provavelmente o processo do *impeachment* teria passado já na sua primeira instância.

No entanto, não se verificou o apoio dos partidos que integravam a base nominal do início da janela partidária durante a votação do *impeachment*. O que se observou aqui foi o fenômeno que pode ser apontado como o grande causador da queda da presidente: o desembarque da base aliada. Esse desmanche da categoria que era, teoricamente, pró-Dilma, será analisado com mais detalhes agora, antes da demonstração de como ocorreu a votação de fato.

3.1 – O desembarque da base aliada

O desembarque da base aliada de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados consistiu na saída de quatro partidos, todos com média ou alta representatividade na Casa, da base aliada. Durante o mês que antecedeu a votação do dia 17 de abril de 2016, PRB, PMDB, PP e PSD entregaram seus ministérios e anunciaram, ou deram indícios de, que não continuariam na base da presidente.

No dia 16 de março, pouco antes do encerramento do período da janela²⁵, o PRB viria à público comunicar que não mais se posicionaria como base da presidente Dilma, mas adotaria um perfil independente. Segundo a nota oficial da legenda²⁶, as sucessivas denúncias de corrupção envolvendo o governo, bem como a dificuldade da presidente em apresentar soluções para superar a crise na qual o país estava imerso, foram o estopim para a decisão que seria tomada. George Hilton chegou a mudar de legenda (o parlamentar migrou para o PROS durante a janela) para tentar manter sua pasta no Ministério do Esporte, mas pouco tempo depois o Palácio do Planalto publicou uma nota comunicando sua exoneração.

No desembarque mais emblemático, o PMDB decidiu, em reunião do diretório nacional do partido²⁷, realizada no dia 29 de março de 2016, sair da base presidencial, dando fim à aliança de 13 anos com os governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva e de sua sucessora, Dilma Rousseff. Havia divergências entre os grandes caciques da legenda: o grupo de Eduardo Cunha, Michel Temer e Romero Jucá (vice-presidente do PMDB à época) era ferrenho defensor da saída. Renan Calheiros, então presidente do Senado Federal, mostrou-se ponderado quanto ao tema e somente revelou que votaria a favor do afastamento nos estágios finais do processo, quando a tramitação já ocorria no Senado. Os ministros do Turismo, Henrique Eduardo Alves, e da Secretaria de Aviação Civil, Mauro Lopes, deixaram suas pastas. Este último o fez para votar em favor do *impeachment*. Com a ruptura do PMDB, a presidente perdia formalmente o seu mais importante aliado na Câmara dos Deputados.

²⁵ Convém ressaltar que, neste estudo, os partidos foram considerados como base, oposição, independentes e “outros” de acordo com o posicionamento declarado das legendas no dia do início da janela, 19/2/2016, e, portanto, o PRB estava incluso no primeiro grupo durante as análises realizadas no capítulo anterior.

²⁶ <http://www.prb10.org.br/destaques/nota-oficial-prb-decide-sair-da-base-de-apoio-do-governo-dilma/>

²⁷ <http://pmdb.org.br/noticias/romero-juca-anuncia-retirada-do-apoio-do-pmdb-ao-governo-dilma-rousseff%e2%80%8f/>

Houve, também, a conturbada saída do PP, que em um primeiro momento anunciou que se manteria na base²⁸, mas que seis dias depois, em 12 de abril de 2016, declarou sua opção por deixar a base aliada²⁹. O presidente da legenda à época, Ciro Nogueira, afirmou que a maioria absoluta da bancada havia decidido pela saída. Na mesma data, o partido requisitou que os seus integrantes com cargos mais relevantes na administração pública (Gilberto Occhi, ministro da Integração Nacional, e Felipe Mendes, presidente da Codevasf) deixassem suas pastas.

Por fim, no dia 13 de abril de 2016, o então líder do PSD na Câmara, deputado Rogério Rosso (PSD/DF) anunciou que a grande maioria do partido iria votar em favor do *impeachment*³⁰. O PSD era aliado de Dilma desde sua criação, durante o primeiro mandato da presidente, em 2011. Dois dias depois, Gilberto Kassab (PSD/SP) entregaria a pasta de ministro das Cidades, em virtude da decisão tomada pela sua legenda.

A saída dessas quatro legendas da base aliada foi expressiva: para dimensionar a relevância do fato, convém lembrar que Dilma precisava que 172 deputados não se manifestassem em favor do afastamento. Com a entrega das pastas ministeriais, seguidas dos anúncios dos desembarques de PRB, PMDB, PP e PSD, nessa ordem, a presidente perdia 171 parlamentares, quase a quantidade total que necessitava para barrar a instauração do processo³¹. Novamente, vale reiterar que não se esperava que os deputados votassem totalmente de acordo com o posicionamento da legenda, sobretudo numa votação daquele porte (GRAEFF, 2000). Inclusive, nos desembarques de PMDB e PSD, não houve consenso das bancadas sobre como seria a votação. No entanto, não deixam de ser números expressivos e que certamente teriam feito a diferença no resultado final.

Para além das saídas dessas quatro legendas, houve também declarações das siglas ou das lideranças, às vésperas da votação que determinaria a recomendação da abertura do processo de *impeachment* da presidente, sobre como os partidos estavam manifestando seus posicionamentos internos em relação à questão. Um total

²⁸ <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN0X31Y6>

²⁹ <http://oglobo.globo.com/brasil/presidente-do-pp-anuncia-saida-da-base-aliada-entrega-de-cargos-19070972>

³⁰ <http://psd.org.br/noticia/rosso-indicacao-para-bancada-do-psd-e-pelo-impeachment/>

³¹ Dentre esses 171 deputados, 148 votaram favoravelmente à abertura do processo do *impeachment*, 19 foram contrários, 3 se abstiveram e um não esteve presente na votação.

de 14 legendas (PEN, PHS, PROS, PSL e PTN, em conjunto³², e PMB³³, PMDB³⁴, PP³⁵, PRB³⁶, PSB³⁷, PSD, PTB³⁸, PV³⁹ e REDE⁴⁰) declararam ser favoráveis à abertura, ou que detinham maioria favorável. Outras 3 siglas (PDT⁴¹, PR⁴² e PSOL⁴³) anunciaram que eram contrárias, ou que possuíam maioria contrária.

Somados aos 14 partidos que anunciaram ser favoráveis ou majoritariamente favoráveis ao afastamento, é razoável considerar que DEM, PPS, PSC, PSDB e SD (os integrantes da Minoria na Câmara dos Deputados) também integrariam este grupo. Por sua vez, PCdoB e PT entrariam na cota dos partidos contrários, ou majoritariamente contrários. Não foi detectado nenhum posicionamento sobre como se posicionaria o PTdoB na votação da abertura do processo de *impeachment*.

O fato de que a maioria dos partidos disponibilizou uma prévia de como se organizariam em torno da questão do afastamento da presidente durante as semanas que antecederam o episódio em si tornou possível delinear-se um novo quadro para a Câmara dos Deputados, desta vez não mais dividido em siglas da base, oposição, independentes e “outras”, mas em partidos favoráveis, ou que davam indicativos que votariam majoritariamente a favor, partidos contrários, ou que votariam majoritariamente contra, e aquele que ainda não tinham se manifestado oficialmente (PTdoB) para a votação que ocorreria no domingo, dia 17.

³² <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-30-deputados--partidos-nanicos-anunciam-26-votos-pro-impeachment,10000026027>

³³ <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2016/04/comissao-do-impeachment-vota-parecer-de-relator-acompanhe-ao-vivo>

³⁴ <http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKCN0XB1YP>

³⁵ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507150-EXECUTIVA-DO-PP-FECHA-POSICAO-FAVORAVEL-AO-IMPEACHMENT-DE-DILMA-ROUSSEFF.html>

³⁶ <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,prb-deve-fechar-questao-e-todos-os-22-deputados-votacao-pro-impeachment,10000025887>

³⁷ <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psb-nao-fechara-questao-pro-impeachment-e-na-pratica--vai-liberar-voto,10000025813>

³⁸ <http://www.valor.com.br/politica/4523857/diretorio-nacional-do-ptb-fecha-questao-pelo-impeachment-de-dilma>

³⁹ <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pv-anuncia-que-votara-unanimemente-a-favor-do-impeachment-de-dilma,10000025334>

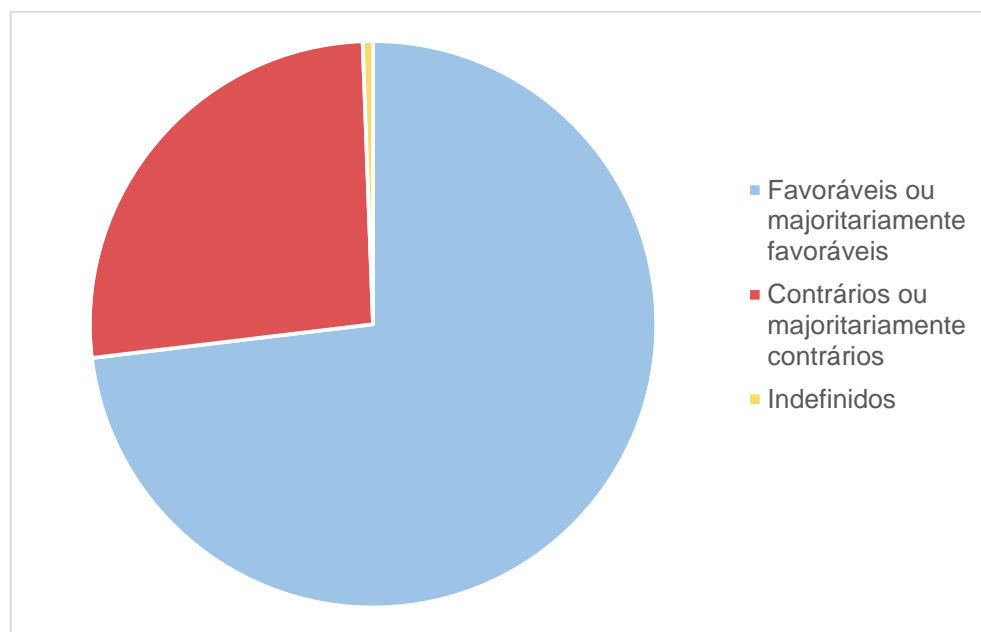
⁴⁰ <https://redesustentabilidade.org.br/2016/04/11/posicionamento-da-rede-sustentabilidade-sobre-a-admissibilidade-do-impeachment-da-presidente-da-republica/>

⁴¹ <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pdt-fecha-questao-contra-impeachment-e-deve-punir-dissidentes,10000025925>

⁴² <http://www.valor.com.br/politica/4520961/novo-lider-do-pr-acha-desnecessario-fechar-questao-sobre-impeachment>

⁴³ <http://www.psol50.org.br/blog/2016/04/14/por-que-o-psol-vota-contra-o-impeachment/>

Figura 2 – Ordenamento das forças na Câmara às vésperas da votação do *impeachment*



Fonte: O autor (2016)

A figura 2 representa como estavam dispostos os partidos de acordo com o que disseram as lideranças ou as declarações oficiais das siglas. Mais uma vez, os números aqui utilizados são aqueles correspondentes ao tamanho das bancadas titulares no dia 17 de abril de 2016. Se, na apresentação anterior, Dilma dispunha de larga (e segura) margem de segurança, em consonância com os estudos de Graeff, a situação não mais se refletia neste segundo momento.

Dilma não mais detinha aquele apoio massivo dos partidos que se declaravam membros da base aliada até a janela partidária. Pelo contrário, viu o cenário inverter-se bruscamente: agora, 375 deputados votariam, num cenário hipotético em que as orientações da liderança ou os indicativos dos partidos fossem seguidas à risca, a favor do *impeachment*, contra apenas 135 parlamentares votando contrariamente, nos mesmos padrões acima elucidados, e apenas 3 deputados com o voto em aberto.

3.2 – A votação

Após a denúncia dos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal ter sido acatada por Eduardo Cunha, foram eleitos os 65 membros da Comissão Especial destinada a analisar a questão do *impeachment* na Câmara dos Deputados. Rogério Rosso (PSD/DF) foi designado presidente e Jovair Arantes

(PTB/GO), relator. No dia 6 de abril de 2016, foi apresentado o parecer do relator, pela aprovação da matéria. Na semana seguinte, o parecer foi votado e aprovado com 38 votos a favor e 28 contra. A matéria seguia para Plenário.

A sessão extraordinária da Câmara dos Deputados que iria decidir se a Casa recomendaria, ou não, a abertura do processo do *impeachment* começou formalmente na sexta-feira daquela semana, dia 15 de abril. Durante três longos dias, parlamentares favoráveis e contrários ao tema discursaram em Plenário, orquestrados pela batuta de Eduardo Cunha, cuja pressa em resolver a questão pode ser traduzida no simples fato de que a votação, em si, ocorreu em um domingo, o décimo sétimo dia de abril de 2016.

Somente três partidos foram completamente fiéis à presidente Dilma: PT, PCdoB e PSOL. Pela abertura do processo, DEM, PMB, PPS, PRB, PSC, PSDB, PSL, PV e SD foram unânimes no voto “sim”. Os resultados da votação do dia 17 de abril de 2016 muito se aproximaram dos que foram apresentados na sessão anterior deste capítulo: 367 parlamentares votaram “sim” (foram especulados 375) e 137 votaram “não” (o número hipotético era de 135). As abstenções foram registradas em partidos que eram da base (PP e PR) e no PDT, cuja Executiva Nacional, a princípio, tinha fechado questão⁴⁴ sobre o *impeachment* pelo voto contrário. As ausências também foram computadas em partidos que integravam a base aliada no início da janela partidária (PMDB e PR).

Tabela 2 – Como se posicionaram os partidos na votação do *impeachment*

PARTIDO	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSÊNCIA	TOTAL
DEM	28	-	-	-	28
PCdoB	-	10	-	-	10
PDT	6	12	1	-	19
PEN	1	1	-	-	2
PHS	6	1	-	-	7
PMB	1	-	-	-	1
PMDB	59	7	-	1	67
PP	38	4	3	-	45
PPS	8	-	-	-	8

⁴⁴ “Fechar questão”, no jargão político, quer dizer que o partido divulga um posicionamento sobre uma questão específica para seus membros e, os que descumprirem a orientação serão punidos, correndo risco até mesmo de serem expulsos dos quadros da legenda.

PR	26	10	3	1	40
PRB	22	-	-	-	22
PROS	4	2	-	-	6
PSB	29	3	-	-	32
PSC	10	-	-	-	10
PSD	29	8	-	-	37
PSDB	52	-	-	-	52
PSL	2	-	-	-	2
PSOL	-	6	-	-	6
PT	-	60	-	-	60
PTB	14	6	-	-	20
PTdoB	2	1	-	-	3
PTN	8	4	-	-	12
PV	6	-	-	-	6
REDE	2	2	-	-	4
SD	14	-	-	-	14
TOTAL	367	137	7	2	513

Fonte: O autor (2016)

As alterações da janela partidária podem ser explicadas com mais clareza ao analisar-se o cenário global, para além daquela particularidade política do mês de infidelidade parlamentar: migrar para um partido da base (com exceção do PT) nada queria dizer, pois toda a movimentação na política nacional, intensificada após o período de vigência da Emenda nº. 91/2016, indicava que a coalizão presidencial sofreria um desembarque em massa, episódio que realmente aconteceu, como foi apresentado neste capítulo.

3.3 – O *impeachment* de Dilma Rousseff

Finalizada a etapa do processo do *impeachment* que cabia à Câmara dos Deputados, o processo seguiu para o Senado Federal. Lá, também tramitou por uma Comissão Especial, presidida pelo senador Raimundo Lira (PMDB/PB) e cujo relator foi o senador Antonio Anastasia (PSDB/MG). No dia 6 de maio de 2016, o relatório de Anastasia, pela aprovação, foi votado e passou a constituir o parecer da Comissão Especial. O processo chegou ao Plenário da Casa, onde foi aprovado. Dilma foi provisoriamente afastada de seu cargo e Michel Temer assumiu a presidência pela primeira vez, como interino.

Estava marcada para o final de agosto a derradeira sessão, presidida pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandoswki, que votaria o *impeachment* da presidente Dilma. Em 31 de agosto de 2016, Dilma Vana Rousseff foi, enfim, afastada definitivamente do cargo de presidente da República, dando lugar à Temer, seu vice, para cumprir o final do mandato, agora oficialmente presidente.

Por mais que a janela partidária, como demonstrado, tenha sido favorável àquilo que era considerada a base, de nada serviu para a resolução da crise política de Dilma Rousseff. O grupo que declarava apoio à presidente se esfacelaria, sobretudo após a saída do PMDB, cujo desgaste com o governo já vinha de algum tempo, e do PP, terceira maior bancada da coalizão, para além do PMDB e do próprio PT.

Após ser abandonada pelos seus partidos de quadros mais numerosos, Dilma enfrentou uma situação na qual uma vasta gama de partidos médios, pequenos ou nanicos (esses últimos, com representação ínfima na Câmara dos Deputados) deveriam ser agraciados, em pouco tempo, com cargos no governo para que considerassem se alinhar aos interesses da presidente. A dificuldade em atrair o interesse dessas legendas em um momento de declínio vertiginoso de sua popularidade, adesão cada vez maior aos adeptos do *impeachment* e quantidade restrita de cargos que poderiam ser dispostos culminou no cenário observado nos dados apresentados neste capítulo: a presidente conseguiu trazer para seu lado somente um partido da oposição, o PSOL, mais por questões ideológicas do que por negociações políticas, e um partido independente de médio porte, o PDT. Até mesmo o PR, que era aliado da presidente e cujas lideranças afirmavam não ser necessário orientar a bancada contra o afastamento, viu seus quadros votarem mais “sim” do que “não”.

Por pressão das bases eleitorais em um ano de eleições municipais, por incapacidade da presidente em dialogar com os partidos, ou mesmo pelo antagonismo delineado entre o PT e os partidos aliados das grandes lideranças do PMDB (ABRANCHES, 2016a), o fato é que a evasão generalizada dos outrora apoiadores de Dilma Rousseff deixa transparecer um velho problema do sistema de presidencialismo de coalizão que opera no país: a dificuldade em negociar e

coordenar uma base de apoio num cenário político com tantos partidos como é o caso do Brasil.

CAPÍTULO 4 - CONCLUSÃO

A dificuldade precípua de Dilma Rousseff durante o segundo mandato foi gerir uma coalizão presidencial sólida em um momento de baixíssima popularidade, graves crises social e econômica, escândalos de corrupção emergentes e inflação cada vez maior. O argumento defendido neste capítulo é que, se o Brasil dispusesse de menos partidos políticos (35 estão cadastrados no TSE atualmente), o problema da dificuldade de gestão da coalizão poderia ser diminuído.

O quadro político extremamente fracionado do Brasil é um potencializador dos ciclos ambivalente e centrífugo do presidencialismo de coalizão descritos por Abranches. Se na etapa centrípeta a fragmentação partidária é atenuada pela força de atração de um presidente popular (ABRANCHES, 2014), nas outras duas situações descritas pelo autor a fragmentação ganha espaço cada vez maior na dispersão de forças no quadro político. Quanto mais diminuem a confiança e a popularidade presidenciais, mais se torna necessário dialogar com as legendas por meio de negociações. Quando Dilma adentrou o estado centrífugo do presidencialismo de coalizão, a maior força de atração para os atores políticos residia no vice-presidente Michel Temer, antagonista da então presidente, o que tornou infrutíferas as tentativas de reverter o quadro pela petista.

A facilidade com que são criados os partidos no Brasil, geralmente centralizando-se em torno de uma figura de maior relevância (como os casos recentes de Marina Silva e a REDE e de Gilberto Kassab e o PSD), bem como o tamanho dos distritos eleitorais do Brasil (MELO, 2010), torna possível que existam grupos de programas relativamente semelhantes e que, ainda assim, se reúnem sob siglas distintas espalhadas por todo o país, criadas em virtude da disputa de egos e da herança coronelista características da política nacional.

A alta fragmentação partidária aumenta os custos de informação referentes ao processo eleitoral, pois amplia a complexidade da distinção entre os programas partidários das legendas (BRAGA, RIBEIRO e AMARAL, 2016). Consequentemente, é mais fácil para o eleitor médio votar em um candidato com o qual ele consegue se identificar do que em uma sigla que possui um projeto eleitoral muito semelhante a diversas outras.

No momento das eleições, a possibilidade de coligação eleitoral garantida pela legislação eleitoral brasileira, somada ao sistema de lista aberta dos pleitos proporcionais, permite que esses pequenos partidos cheguem ao Congresso Nacional alavancados por votações de legendas maiores ou por figuras icônicas, que despertam o interesse do eleitorado. As coligações possibilitam que os partidos que ultrapassem, em conjunto, o quociente eleitoral, consigam se instalar na Câmara dos Deputados. É aí que se apresenta o problema: quanto mais legendas existem no Legislativo, mais negociações têm de ocorrer para que o presidente consiga tramitar sua agenda, pois não necessariamente partidos que se elegeram juntos irão se posicionar da mesma forma.

Os partidos, apesar de fracos na arena eleitoral, em que predominam as candidaturas personalistas, são fortes na arena política graças às garantias regimentais das quais dispõem os líderes partidários. São as lideranças que indicam à Mesa Diretora os membros da bancada que irão compor as Comissões (podendo substituí-los a qualquer momento). Também possuem o poder de fazer uso da palavra e registrar membros do partido, ou bloco parlamentar, para concorrer a cargos da Mesa. Esses poderes garantem grande adesão das bancadas às orientações do líder. Negociar com grupos fortalecidos nas Casas legislativas é tarefa laboriosa nos ciclos ambivalente e centrífugo do presidencialismo de coalizão, quando o presidente não mais desperta atração sobre sua figura.

O presidencialismo de coalizão brasileiro, funcionaria com mais fluidez definindo-se poucos partidos de situação e oposição, tal qual o panorama entre os anos de 1945 e 1964 (FLEISCHER, 2004). Se Dilma tivesse que lidar somente com 3 ou 4 legendas no Congresso Nacional, preservadas as prerrogativas regimentais das lideranças e constitucionais do chefe do Poder Executivo, talvez houvesse uma chance maior de manutenção no cargo. Dialogar com 25 siglas (aquelas que possuíam representação política na Câmara após a janela partidária), que sabiam que a oposição e os movimentos *pró-impeachment* ganhavam força, ao mesmo tempo em que a presidente tinha um número restrito de pastas ministeriais para distribuir e uma pressão popular cada vez maior para que ocorresse um corte nos gastos públicos foi o ponto final para a presidente.

A declaração massiva de apoio à abertura do processo na Casa, sucedida nas semanas que antecederam a votação do dia 17 de abril de 2016, apresentada no capítulo 3 desta pesquisa, é diagnóstico claro da incapacidade de Dilma em arregimentar os eventuais dissidentes em torno de si: a busca excessiva pelo apoio de muitos resultou em quase nada. Somente PDT e PSOL (esse último, como já foi exposto, por motivações ideológicas, não políticas) se juntaram ao diminuto grupo composto por PCdoB e pelo PT. Saliente-se que, ainda assim, o PDT não conseguiu adesão total de seus quadros à orientação da legenda.

Existem muitas possibilidades de reforma política para que a tão necessária redução do número de legendas no cenário político brasileiro ocorra, como a proibição de coligações para as eleições no Legislativo; a implementação de listas fechadas (que, hipoteticamente, impediriam as candidaturas personalistas); a restrição de distribuição do fundo partidário, grande responsável pela manutenção de partidos de menor relevância (RIBEIRO, 2009), somente a partidos que alcancem uma margem mínima de votos no pleito anterior – mecanismo conhecido como cláusula de barreira -; ou, tratando especificamente do tema abordado neste estudo, a correção das normas de fidelidade partidária adotadas pela Resolução nº 22.610/2007 do TSE, no intuito de impossibilitar as livres migrações para siglas recém-criadas.

O principal problema das reformas políticas propostas no Brasil é que, em todos os casos, o legislador também é o responsável por definir as regras do dia-a-dia da política. A mudança de uma norma que altere a distribuição do poder, capaz, portanto, de afetar a carreira do político, pode não ocorrer simplesmente porque será esse mesmo político o responsável por deliberar acerca do tema. Se não é exercido nenhum tipo de pressão sobre os parlamentares, há uma tendência natural à continuidade das regras.

Existe, por fim, uma outra proposta de alteração na legislação vigente, apresentada pelo autor que serve de alicerce para todo este trabalho, Sérgio Abranches. O fim da reeleição surge, de acordo com afirmação em outra análise de seu *site* Ecopolítica (ABRANCHES, 2016b), como uma possibilidade de fortalecimento do presidencialismo de coalizão, caso o fenômeno da multiplicidade partidária no Brasil continue ocorrendo (ou, evoluindo). Isso porque, dentre outros argumentos apresentados, o autor aponta que o tempo de mandato tende a desgastar a figura do

presidente da República, o que acaba, eventualmente, afastando os atores políticos, gerando a tão prejudicial incapacidade de gerir uma coalizão forte.

A premissa de Abranches é excelentemente fundamentada nas comprovações empíricas dos desgastes dos segundos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Dilma Rousseff. Nos dois casos, a segunda gestão foi mais instável e onerosa para o País em termos orçamentários e em questões de negociações políticas de cunho clientelista⁴⁵, sendo Luis Inácio Lula da Silva uma exceção à regra. No entanto, este trabalho tenciona demonstrar que os problemas fundamentais do presidencialismo de coalizão brasileiro advêm do grande número de partidos políticos que existem no país. Independente do mérito da questão do *impeachment* de Dilma Rousseff, o fato é que, se houvesse menos atores com os quais a presidente tivesse que negociar, talvez o resultado fosse outro. A fragmentação política somada a um regime presidencial, atributos centrais do presidencialismo de coalizão, tornam-se também sua adversidade maior quando a primeira toma proporções exageradas. Se não forem tomadas medidas em relação ao crescimento contínuo do número de legendas, é provável que o atual modelo de governo em operação no país tenha de ser revisto em breve.

A conclusão que se verifica com os dados apresentados neste estudo é que a janela partidária, à primeira vista vantajosa para os pressupostos correligionários de Dilma Rousseff, de nada adiantou para a votação do *impeachment*, pois as categorias apresentadas como base, independentes e “outros” esfacelaram-se, dividindo a Câmara dos Deputados em uma oposição de proporções gigantescas e uma base com alguns poucos remanescentes.

⁴⁵ Fernando Henrique teria demorado a aceitar a crise econômica e a desvalorização do Real; Dilma, por sua vez, sofreu o *impeachment*.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. 1988. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, pp. 5-34.

_____. 2014. "Os ciclos do presidencialismo de coalizão". Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/2014/03/11/os-ciclos-do-presidencialismo-de-coalizao/>>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

_____. 2016a. "Consenso Impossível e aprofundamento da crise do presidencialismo de coalizão". Disponível em: <https://www.academia.edu/24535552/Consenso_impossivel_e_aprofundamento_da_crise_do_presidencialismo_de_coaliz%C3%A3o>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

_____. 2016b. "O ciclo de fuga no presidencialismo de coalizão e as decisões críticas da conjuntura". Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/2016/05/02/o-ciclo-de-fuga-no-presidencialismo-de-coalizao-e-as-decisoes-criticas-da-conjuntura/>>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; RIBEIRO, Pedro Floriano; AMARAL, Oswaldo E. do. 2016. "El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014)". In: Flavia Freidenberg (Ed.). Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015: Cone Sur y Países Andinos. Tomo 2. Universidad Nacional Autónoma de México.

FLEISCHER, David Verge. 2004. "Os partidos políticos". In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Editora, 303-348.

GRAEFF, Eduardo. 2000. "O vôo do besouro: política partidária e processo decisório no governo Cardoso". Ensaio apresentado no Congresso da Brazilian Studies Association, 5.

LIMONGI, Fernando. 2006. "Presidencialismo e governo de coalizão". In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 237-257

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. 2009. "Poder de Agenda e Políticas Substantivas". In: INÁCIO, M; RENNO, L. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG.

MAINWARING, Scott. 2001. "Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil". Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Mercado Aberto e FGV.

MELO, Carlos Ranulfo. 2003. "Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados". In: TAVARES, José A. G. (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, p. 163-228.

_____. 2010. "Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil". Revista Brasileira de Ciência Política, n. 4, p.13-41.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. 1748. "O Espírito das Leis". 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes.

RENNÓ, Lucio Remuzat. 2006. "Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?" In: Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 259-271

RIBEIRO, Pedro Floriano. 2009. "Financiamento partidário no Brasil: propondo uma nova agenda de pesquisas". Sociedade e Cultura, v. 12, n. 1, p. 33-44.